

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebutuhan akan asupan gizi yang cukup dan seimbang merupakan hal mendasar bagi tiap individu untuk menjaga kesehatan dan mendukung perkembangan tubuh serta daya pikir. Asupan gizi yang seimbang berperan penting dalam membentuk generasi cerdas, produktif, dan mampu mempunyai daya saing tinggi sehingga Pemerintah berupaya untuk meluncurkan program guna memenuhi hal tersebut. Program tersebut yaitu Makanan Bergizi Gratis (MBG) yang diluncurkan secara bertahap mulai tanggal 6 Januari 2025 hingga saat ini, diperuntukkan bagi siswa sebagai bentuk tanggung jawab sosial guna meningkatkan kualitas generasi sejak usia dini. Hal ini diharapkan mampu membantu pemenuhan hak anak atas makanan bergizi yang aman dan layak konsumsi.

Pelaksanaan Program Makanan Bergizi Gratis (MBG) didukung oleh sejumlah ketentuan hukum yang telah diatur dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menekankan bahwa penyelenggaraan pangan ditujukan untuk memenuhi dasar manusia secara adil, merata, dan keberlanjutan dengan berlandaskan pada prinsip kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan yang tidak hanya cukup, tetapi juga layak dan bergizi

bagi masyarakat. Pengaturan lebih lanjut mengenai program ini juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional, khususnya pada Pasal 5 ayat (1) yang mengatur bahwa pemenuhan gizi diberikan kepada peserta didik pada seluruh jenjang pendidikan, sejak pendidikan anak usia dini hingga menengah.

Program MBG merupakan salah satu kebijakan prioritas yang dirancang oleh pemerintahan Prabowo dan Gibran sebagai upaya penanggulangan masalah kekurangan gizi serta sarana untuk mendukung pembangunan sumber daya manusia yang lebih berkualitas di Indonesia.¹ Berdasarkan data yang dihimpun oleh Kementerian Kesehatan dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan memperlihatkan bahwa terdapat 41% siswa belum memperoleh asupan makanan yang memadai sehingga turut mempengaruhi tingkat kualitas pendidikan secara keseluruhan.² Melalui program ini diharapkan dapat menjadi salah satu upaya untuk menekan angka stunting serta mengatasi permasalahan gizi buruk yang dialami anak-anak serta juga diharapkan dapat Selain itu, program MBG juga diharapkan dapat mendukung pertumbuhan ekonomi daerah melalui pelibatan dan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Dengan demikian, MBG tidak hanya berfokus pada program kesehatan dan pendidikan saja, melainkan

¹ Anifatul Kiftiyah, *et al*, "Program Makanan Bergizi Gratis (MBG) dalam Perspektif Keadilan Sosial dan Dinamika Sosial – Politik" *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, No. 01, April 2025, hlm. 102.

² Ajeng Atikah M dan Yusmar Yusuf, "Analisis Program Makanan Gratis Prabowo Subianto Terhadap Strategi Peningkatan Motivasi Belajar Siswa di Sekolah Tinjauan dari Perspektif Sosiologi Pendidikan", No. 2, Januari 2025, Hlm. 1365

juga sebagai instrumen pemberdayaan ekonomi masyarakat berlandaskan prinsip pemerataan dan keberlanjutan.

Program MBG dalam pelaksanaannya menimbulkan persoalan serius dengan munculnya berbagai insiden keracunan makanan yang terjadi di sejumlah daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan Program MBG masih belum sepenuhnya memenuhi ketentuan dan standar yang berlaku. Sebanyak 127 siswa di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan 427 siswa di Kabupaten Lebong Bengkulu, dilaporkan mengalami gejala keracunan setelah mengonsumsi MBG.³ Kepala Pusat Studi Pangan dan Gizi (PSPG) UGM, Prof. Dr. Ir. Sri Raharjo, M.Sc., menyatakan bahwa hal ini tergolong serius karena menyebabkan ratusan siswa terdampak dalam dua insiden berbeda yang terjadi pada bulan Agustus 2025 dan hasil pengujian yang dilakukan di laboratorium mengonfirmasi adanya tiga jenis bakteri berbahaya yaitu *E. coli*, *Clostridium sp*, dan *Staphylococcus* pada sampel makanan serta muntahan korban.⁴ Selain itu, lebih dari 1000 siswa di Kecamatan Cipongkor, Kabupaten Bandung Barat menjadi korban keracunan usai mengonsumsi MBG, sehingga temuan tersebut mendorong Kepala BGN, Dadan Hindayana menyatakan bahwa dugaan penyebab keracunan berasal dari kesalahan teknis dalam proses pengolahan makanan di Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) diduga terjadi karena makanan dimasak terlalu

³ Gusti Grehenson, “Kasus Keracunan MBG di Sleman dan Lebong, Pakar UGM Sebut Minimnya Pengawasan Proses Penyiapan Makanan Higenis”, [ugm.ac.id \(online\)](https://ugm.ac.id/id/berita/kasus-keracunan-mbg-di-sleman-dan-lebong-pakar-ugm-sebut-minimnya-pengawasan-proses-penyiapan-makanan-higienis/), 29 Agustus 2025, dalam <https://ugm.ac.id/id/berita/kasus-keracunan-mbg-di-sleman-dan-lebong-pakar-ugm-sebut-minimnya-pengawasan-proses-penyiapan-makanan-higienis/>, diakses 30 Oktober 2025.

⁴ *Ibid.*

dini sehingga harus disimpan dalam jangka waktu yang cukup lama sebelum didistribusikan.⁵ Kondisi ini menunjukkan kurangnya pengawasan dalam proses penyimpanan dan distribusi makanan yang seharusnya menjadi hal penting bagi pemenuhan hak anak atas makanan yang aman. Sehingga upaya untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat terutama bagi anak dalam program MBG adalah dengan menetapkan standar keamanan dan kualitas pangan yang wajib dipenuhi oleh seluruh pihak penyelenggara pangan guna mencegah timbulnya dampak negatif yang dapat merugikan.⁶

Rangkaian peristiwa keracunan tersebut bermula ketika makanan dalam program MBG diproduksi oleh SPPG dan didistribusikan kepada peserta didik di sekolah-sekolah penerima program. Setelah makanan dikonsumsi, para siswa mulai mengalami gejala seperti mual, muntah, diare, sakit perut, dan pusing dalam waktu yang relatif singkat sehingga banyak di antaranya harus mendapatkan penanganan medis di puskesmas maupun rumah sakit. Menindaklanjuti kejadian tersebut, pemerintah bersama dinas kesehatan dan instansi terkait melakukan investigasi melalui pemeriksaan terhadap sampel makanan, muntahan korban, serta proses pengolahan dan penyimpanan makanan di SPPG. Hasil penyelidikan menunjukkan adanya indikasi bahwa makanan yang didistribusikan tidak memenuhi standar keamanan pangan akibat dugaan kesalahan dalam proses pengolahan, penyimpanan, maupun distribusi.

⁵ Indira Dwi, “Lebih dari 1.000 Siswa Bandung Barat Jadi Korban Keracunan MBG”, [umj.ac.id](https://umj.ac.id/just_info/lebih-dari-1-000-siswa-bandung-barat-jadi-korban-keracunan-mbg/) (online), 26 September 2025, dalam https://umj.ac.id/just_info/lebih-dari-1-000-siswa-bandung-barat-jadi-korban-keracunan-mbg/, diakses 30 Oktober 2025.

⁶ Fira Noviana, *et al*, “Pengaruh Standarisasi Mutu Pangan terhadap Keamanan dan Kesehatan Konsumen”, *Karimah Tauhid*, Vol. 3, No. 7, Juli 2024, hlm. 7319.

Temuan dalam hasil penyelidikan memperlihatkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pelaksanaan Program MBG di berbagai daerah. Untuk memberikan gambaran mengenai persebaran kejadian tersebut, beberapa kasus keracunan Program MBG di Pulau Jawa disajikan pada tabel berikut :

No.	Daerah	Waktu Kejadian	Jumlah Korban	Dugaan Penyebab	Keterangan
1.	Cianjur	April 2025	78 siswa	Dugaan makanan tidak memenuhi standar	Pemerintahan daerah menetapkan kejadian tsb sebagai KLB.
2.	Batang	April 2025	Puluhan siswa	Dugaan keracunan setelah mengonsumsi MBG	Menjadi salah satu kasus awal yang mendorong evaluasi pelaksanaan MBG secara nasional.
3.	Demak	Agustus 2025	134 siswa	Kontaminasi bakteri pada makanan MBG	Hasil lab menemukan bakteri <i>E. coli</i> , <i>Clostridium sp.</i> , dan <i>Staphylococcus</i> .
4.	Bandung Barat	September 2025	>1.000 siswa	Dugaan kesalahan pengolahan, penyimpanan, dan pendistribusian	Investigasi menunjukkan makanan diduga dimasak terlalu dini sehingga disimpan terlalu lama sebelum didistribusikan.

Tabel 1. 1 Persebaran Kasus Keracunan MBG di Provinsi Jawa

Sumber : diolah sendiri dari berbagai pemberitaan media daring

Permasalahan keracunan MBG tidak hanya menjadi persoalan kesehatan siswa saja, melainkan menimbulkan konsekuensi hukum yang perlu dikaji secara mendalam. Program MBG yang seharusnya bertujuan

untuk memberikan manfaat dengan meningkatkan gizi, kini justru malah memberikan kerugian fisik dan psikis. Dalam hal ini, muncul kebutuhan untuk menelaah bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan kepada korban keracunan akibat pelaksanaan program MBG. Berdasarkan perspektif hukum perdata, hubungan hukum antara pihak penyedia makanan dan penerima program dapat dikategorikan sebagai hubungan yang menimbulkan hak dan kewajiban. Sehingga dalam hal terjadinya keracunan massal dapat dikategorikan indikasi adanya perbuatan melanggar hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Ketentuan tersebut mengatur bahwa setiap perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain akan menimbulkan kewajiban bagi pelakunya untuk memberikan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan.

Secara normatif, KUHPerdata (yang selanjutnya ditulis KUHPer) memberikan landasan hukum guna memberikan perlindungan bagi tiap individu yang mengalami kerugian akibat Perbuatan Melanggar Hukum. Namun dalam penerapan ketentuan tersebut masih terdapat kendala terutama bagi korban yang merupakan anak-anak dengan keterbatasan kapasitas hukum untuk memperjuangkan hak-nya. Selain itu, pengawasan yang lemah dalam proses penyediaan dan distribusi menunjukkan bahwa aspek preventif perlindungan hukum masih belum berjalan secara optimal sehingga proses penegakkan hukum menjadi terhambat oleh sulitnya pembuktian akibat kelalaian penyedia makanan. Kondisi tersebut menyatakan bahwa terdapat kesenjangan antara teori perlindungan hukum

dalam KUHPer dengan realita di lapangan yang masih jauh dari harapan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah disusun dan untuk menjawab pertanyaan permasalahan tersebut, penulis menuangkannya ke dalam bentuk penelitian yang berjudul : **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KORBAN KERACUNAN MAKANAN BERGIZI GRATIS (MBG) BERDASARKAN KUHPERDATA”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kriteria perbuatan melanggar hukum yang dilakukan penyelenggara Makanan Bergizi Gratis (MBG) menurut peraturan perundang-undangan dan pedoman MBG oleh Badan Gizi Nasional?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi korban keracunan Makanan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan KUHPer?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menganalisis kriteria perbuatan melanggar hukum yang dilakukan penyelenggara Makanan Bergizi Gratis (MBG) menurut peraturan perundang-undangan dan pedoman MBG oleh Badan Gizi Nasional.
2. Untuk menganalisis perlindungan hukum bagi korban keracunan Makanan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan KUHPer.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Akademis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum perdata, khususnya mengenai penerapan konsep Perbuatan Melanggar Hukum berdasarkan pasal 1365 KUHPer dalam program MBG, serta dapat memberikan pemahaman mengenai batasan dan bentuk tanggung gugat perdata bagi penyelenggara program MBG.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian teoritis mengenai pengaturan standar keamanan dan kelayakan makanan sebagai dasar penilaian adanya perbuatan melanggar hukum, terutama dalam konteks penyediaan pangan pada program pemerintah.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dan bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian dengan topik atau permasalahan yang serupa.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu syarat bagi penulis dalam menyelesaikan studi pada jenjang S-1 di Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.5 Keaslian Penelitian

Penulis menjelaskan bahwa topik yang dibahas pada skripsi ini belum pernah diteliti secara khusus oleh peneliti sebelumnya, atau setidaknya memiliki perbedaan yang jelas dengan penelitian lain yang telah ada. Bagian ini bertujuan untuk menunjukkan bahwa penelitian yang dilakukan mempunyai unsur kebaruan (*novelty*) dan tidak sama dengan penelitian terdahulu, baik yang berasal dari lingkungan Fakultas Hukum UPN Veteran Jawa Timur maupun dari luar kampus. Untuk memperjelas posisi penelitian ini, peneliti membandingkan dengan paling sedikit 3 (tiga) penulisan hukum/penelitian lainnya dengan memaparkan :

No.	Tahun Terbit, Nama Penulis, Universitas Asal	Judul Penelitian	Kesamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	2025, Jurnal, Ontan Sumantri Riyanto dan Mei Rianita Rlfrida Sinaga, Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Bethesda Yakkum Yogyakarta	Penegakkan Hak Anak atas Makanan Aman dan Sehat: Studi Kasus Keracunan Dalam Program Makanan Bergizi Gratis Ditinjau Dari Tanggung Jawab Negara ⁷	Penelitian tersebut memiliki persamaan karena sama-sama mengangkat peristiwa keracunan dalam program MBG, menelaah aspek perlindungan bagi siswa sebagai pihak yang terdampak, serta menyinggung pentingnya standar keamanan pangan.	Penelitian tersebut ditempatkan pada isu tanggung jawab negara serta pemenuhan hak anak dalam hukum publik dan HAM, sehingga pembahasan tidak merambah pada aspek tanggung jawab perdata maupun kemungkinan ganti rugi bagi pihak yang dirugikan, serta tidak menyinggung analisis KUHPer.
2	2025, Jurnal, Kelvin Felix, Radhitya Adji, Anta	Keracunan Program Makan Siang Bergizi Gratis dalam Tinjauan Hukum	Penelitian tersebut memiliki kesamaan substansi karena sama-sama	Arah penelitian tersebut berada pada ranah tata kelola negara, dinamika

⁷ Ontran S, R, dan Mei Rianita E, S., “Penegakan Hak Anak atas Makanan Aman dan Sehat: Studi Kasus Keracunan dalam Program Makan Bergizi Gratis Ditinjau dari Tanggung Jawab Negara”, *Juris Humanity: Jurnal Riset dan Kajian Hukum Hak Asasi Manusia*, Juni 2025, hlm. 1.

	Sena, Universitas Negeri Semarang	Kemasyarakatan dan Aspek Negara Berkembang ⁸	membahas peristiwa keracunan dalam pelaksanaan program MBG serta menyorot pentingnya pengawasan dan standar keamanan pangan.	sosial masyarakat, dan kebijakan publik, sehingga tidak menelaah perlindungan hukum bagi korban maupun kemungkinan ganti rugi.
3	2021, Skripsi, Ratna Ayu Dian Sartika, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Sultan Agung	Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Beras Bansos (Bantuan Sosial) Terkait Adanya Beras Tidak Layak Konsumsi (Studi Kasus Kelurahan banjarsari Kabupaten Demak) ⁹	Penelitian tersebut memiliki kesamaan dengan membahas mengenai perlindungan hukum bagi konsumen/penerima manfaat program pemerintah atas pangan yang tidak aman atau tidak layak konsumsi sebagai bentuk pemenuhan hak atas makanan yang sehat.	Perbedaan terletak pada objek dan akibat hukumnya, di mana penelitian bansos beras fokus pada kelayakan dan pengawasan distribusi beras yang berpotensi merugikan, sedangkan penelitian yang penulis angkat menitikberatkan pada bentuk perlindungan hukum dan tanggung gugat terhadap korban yang telah mengalami kerugian nyata berupa keracunan akibat konsumsi makanan bergizi gratis.

Tabel 1. 2 Keaslian Penelitian

Sumber : Skripsi diolah sendiri

Sejumlah penelitian sebelumnya sebenarnya telah membahas persoalan dalam pelaksanaan Program MBG, terutama terkait lemahnya pengawasan dan kurangnya akuntabilitas penyelenggara. Misalnya, ada penelitian yang menyoroti masalah distribusi dan rantai pasok makanan, ada juga yang menegaskan bahwa hak anak untuk mendapatkan makanan yang

⁸ Kelvin Felix *et al.*, “Keracunan Program Makan Siang Bergizi Gratis dalam Tinjauan Hukum Kemasyarakatan dan Aspek Negara Berkembang”, Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner, No. 4, 2025, hlm. 1329.

⁹ Ratna Ayu Dian Sartika, “Perlindungan Hukum terhadap Konsumen Beras Bansos (Bantuan Sosial) Terkait Adanya Beras Tidak Layak Konsumsi (Studi Kasus Kelurahan banjarsari Kabupaten Demak)”, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2021, hlm. 1.

aman dan sehat masih belum sepenuhnya terlindungi oleh negara, serta penelitian lain yang menekankan pentingnya standar mutu pangan agar makanan yang dikonsumsi masyarakat terjamin kualitasnya. Meski begitu, penelitian tersebut umumnya hanya melihat aspek teknis dan pelaksanaannya di lapangan. Sampai saat ini belum ada studi yang secara khusus membahas bentuk perlindungan hukum bagi korban keracunan dalam Program MBG dengan menggunakan pendekatan hukum perdata, khususnya berdasarkan KUHPer. Kekosongan kajian ini menunjukkan adanya *research gap* yang penting untuk diteliti lebih lanjut.

Penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) karena mengkaji mengenai kasus keracunan MBG berdasarkan KUHPer yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPer. Fokus dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis standar keamanan dan kelayakan pada program MBG berdasarkan peraturan perundang-undangan serta mengkaji mengenai bentuk perlindungan hukum bagi korban yang mengalami keracunan berdasarkan KUHPer. Selain itu, penanganan terhadap kasus keracunan dalam pelaksanaan Program MBG selama ini umumnya berfokus pada langkah-langkah seperti pertolongan medis, pemeriksaan laboratorium, serta pemberian sanksi administratif kepada pihak penyedia makanan. Namun, sampai sekarang belum terlihat adanya mekanisme yang mengatur pemberian kompensasi atau ganti rugi perdata bagi peserta yang dirugikan, terutama sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPer mengenai tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum.

Meskipun dari ketiga penelitian tersebut searah dengan topik penelitian penulis, namun sampai sekarang belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengkaji kasus keracunan pada Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dari perspektif KUHPer, khususnya terkait Perbuatan Melanggar Hukum. Selain itu, belum juga ditemukan pembahasan yang menguraikan secara jelas mengenai bentuk perlindungan hukum bagi korban berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, penelitian ini akan dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif untuk menganalisis hak-hak yang semestinya diperoleh bagi korban keracunan MBG.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu proses penelitian untuk meneliti dan menganalisis hukum sebagai norma, asas hukum, aturan, prinsip hukum, teori hukum, doktrin hukum dan kepustakaan lainnya untuk mendapatkan jawaban dari masalah yang diteliti.¹⁰ Penelitian yuridis normatif berfungsi memberikan argumentasi hukum untuk menentukan apakah suatu peristiwa telah sesuai atau tidak, serta memberikan arahan mengenai bagaimana seharusnya peristiwa tersebut ditinjau dari hukum.¹¹ Melalui penelitian hukum yuridis normatif, penelitian ini menelaah adanya kekaburan norma dalam pengaturan standar

¹⁰ Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press. Hlm. 48.

¹¹ *Ibid*, hlm. 52.

pedoman yang digunakan, terutama terkait batasan, mekanisme pengawasan, dan pertanggungjawaban hukum, yang berimplikasi pada kesulitan dalam menentukan adanya perbuatan melanggar hukum. Selain itu, penelitian menganut penerapan konsep perbuatan melanggar hukum dan tanggung gugat perdata sebagai dasar perlindungan hukum bagi korban dalam penyelenggaraan Program MBG.

1.6.2 Metode Pendekatan Penelitian

Terdapat beberapa pendekatan agar analisis hukum dapat dilakukan secara lebih terarah dan menyeluruh. Dengan menggunakan dua jenis pendekatan yang relevan yaitu

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan Perundang-undangan memakai cara meneliti serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi objek penelitian.¹² Pendekatan ini biasa disebut dengan pendekatan yuridis normatif. Melalui pendekatan perundang-undangan, penulis menelaah ketentuan hukum yang berhubungan dengan keamanan pangan serta dasar perlindungan perdata dalam KUHPer bagi korban keracunan MBG untuk mengidentifikasi adanya celah pengaturan terkait perlindungan hukum korban. Dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan dijadikan

¹² *Ibid*, hlm. 119.

pijakan utama untuk menilai legalitas, bentuk tanggung jawab, serta kewajiban pihak yang berpotensi lalai dalam penyelenggaraan pemberian makanan bergizi dalam program MBG.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual ialah pendekatan yang berkembang dari doktrin dan pandangan dalam ilmu hukum dengan melihat jawaban berdasarkan isu hukum pada suatu penelitian hukum.¹³ Pendekatan konseptual dalam penelitian ini digunakan untuk memahami terkait perlindungan hukum, kelalaian, dan perbuatan melanggar hukum atas kasus keracunan program MBG. Melalui pendekatan ini, penulis mengkaji konsep pokok dalam hukum perdata yang relevan dengan Pasal 1365 KUHP. Selain itu, pendekatan ini juga mencakup penelaahan terhadap standar penyajian MBG bagi peserta didik, sehingga dapat dilihat sejauh mana konsep tersebut mampu menjawab permasalahan keracunan yang terjadi.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum ialah suatu sumber informasi yang digunakan dalam penelitian hukum untuk membantu peneliti dalam memahami, menafsirkan, dan menganalisis norma hukum yang berlaku. Bahan hukum disini menjadi hal penting mendasar dalam

¹³ *Ibid*, hlm. 120.

menilai kesesuaian antara peraturan yang ada dengan suatu peristiwa / isu yang diteliti. Secara umum, bahan hukum dalam penelitian normatif dikelompokkan menjadi 3 jenis, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Untuk mempermudah pemahaman serta guna menunjukkan peran masing-masing bahan hukum, dijelaskan sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer sebagai dasar acuan penelitian, yang meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen resmi negara, risalah, serta putusan pengadilan.¹⁴ Berdasarkan metode penelitian normatif, sumber utama yang penulis gunakan berupa bahan hukum primer yang diperoleh melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu penelitian. Dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan selain berfungsi sebagai dasar hukum juga berfungsi sebagai instrumen untuk menilai keberlakuan norma dan memberikan perlindungan bagi korban. Berikut beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

- a. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan;

¹⁴ *Ibid*, hlm. 59.

- d. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional;
 - e. Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makanan Bergizi Gratis;
 - f. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No.1204/Menkes/SK/X/2004 tentang Persyaratan Kesehatan Lingkungan Rumah Sakit;
 - g. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Lingkungan;
 - h. Pedoman Umum Sistem dan Tata Kelola Badan Gizi Nasional untuk Program Makanan Bergizi Gratis.
2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan untuk melengkapi serta memperkuat pemahaman terhadap bahan hukum primer. Hal ini berupa rancangan undang-undang, buku teks, hasil penelitian dalam jurnal dan pendapat ahli.¹⁵ Bahan hukum yang penulis gunakan meliputi :

- a. Buku Hukum
- b. Jurnal Hukum
- c. Artikel Ilmiah
- d. Laporan Resmi Instansi

¹⁵ *Ibid*, hlm. 62.

e. Pendapat Ahli

f. Doktrin

Penting bagi penulis dengan menggunakan bahan hukum sekunder untuk memperkuat landasan teori, memperjelas konsep perlindungan hukum korban keracunan MBG berdasarkan KUHPer, serta membandingkan temuan penelitian dengan kajian yang telah dilakukan sebelumnya.

3. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum dikenal juga sebagai bahan hukum tersier merupakan bahan yang digunakan untuk memberikan pemahaman dan penjelasan atas bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum tersier terdiri atas Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Ensiklopedia Hukum, dan juga situs internet yang memiliki keterkaitan.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Langkah awal yaitu mencari bahan hukum yang relevan. Berdasarkan telaah peraturan perundang-undangan yang menyangkut dengan persoalan hukum yang muncul serta pengumpulan buku, jurnal, kamus dan literatur lain, seperti metode bola salju dan selanjutnya diklasifikasikan berdasarkan sumber dan hierarkinya dengan menggunakan sistem kartu seperti catatan yang kemudian dikaji secara kompeherensif.¹⁶ Melalui tahapan tersebut,

¹⁶ Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 64.

penulis menentukan langkah awal dengan memahami bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan kepada korban keracunan dalam program MBG. Pendekatan konseptual pada penelitian ini digunakan guna menelusuri konsep hukum perdata yang relevan dengan topik penelitian seperti kedudukan hukum pihak yang dirugikan, asas keadilan, dan hak penerima manfaat dalam program MBG yang berbasis kebijakan publik. Pendekatan ini diperlukan karena program MBG bukan hanya berfungsi sebagai penyedia makanan namun juga sebagai bagian dari upaya perwujudan kesejahteraan sosial bagi peserta didik sebagai penerima program.

Setelah seluruh bahan hukum terkumpul, peneliti mulai melakukan analisis normatif dengan mengkaji peraturan yang sudah ditentukan seperti peraturan perundang-undangan, doktrin, teori, dan sumber hukum lainnya. Analisis secara sistematis diperlukan guna mengetahui apakah hukum yang berlaku telah memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi korban keracunan MBG. Selain itu, analisis ini juga dapat mengidentifikasi kekosongan norma hukum, ketidaktegasan aturan, maupun aspek yang masih memerlukan penguatan agar perlindungan terhadap korban semakin jelas dari perpektif hukum perdata. Melalui penelitian ini, diharapkan mampu memberikan keadilan mengenai posisi hukum korban serta merumuskan bentuk perlindungan hukum yang cocok

untuk diterapkan guna memberikan kepastian hukum bagi penerima program MBG.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Proses analisis dilakukan dengan metode analisis normatif, yang dimulai dari pengumpulan dan pemilahan sumber-sumber hukum. Dalam penelitian ini, bahan-bahan tersebut selanjutnya akan diolah menjadi informasi yang berguna dan relevan pada topik. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dengan menggunakan metode analisis normatif sehingga proses analisis dilakukan dengan menguraikan setiap rumusan masalah serta menyajikan pandangan dari berbagai sumber bahan hukum yang nantinya akan diperoleh jawaban yang relevan terhadap rumusan masalah tersebut.

Penelitian ini membedakan antara *das sollen* dan *das sein*. *Das sollen* merupakan hukum yang seharusnya berlaku berdasarkan aturan, norma, dan asas hukum, sedangkan *das sein* merupakan realitas atau keadaan yang terjadi dalam praktik di lapangan. Pendekatan ini dilakukan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara ketentuan hukum yang mengatur perlindungan hukum terhadap korban keracunan MBG dengan pelaksanaannya dalam praktik.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dibagi menjadi beberapa bab dan pada setiap bab terdapat beberapa sub-bab. Bab dan sub-bab tersebut

berkaitan dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KORBAN KERACUNAN MAKANAN BERGIZI GRATIS (MBG) BERDASARKAN KUHPERDATA”**. Adapun sistematika penulisan secara garis besar adalah sebagai berikut :

Bab *Pertama* memuat uraian yang menjelaskan alasan penulis memilih judul penelitian yang kemudian disusun dalam bentuk latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian. Pada bagian ini juga terdapat kajian pustaka yang memberikan gambaran umum mengenai topik yang akan diteliti. Selain itu juga mencakup metode penelitian, meliputi prosedur penelitian baik cara memperoleh data, cara menganalisis data, dan jenis sumber hukum yang menjadi acuan penelitian ini.

Bab *Kedua* memuat pembahasan yang berfokus pada jawaban terhadap rumusan masalah pertama, yakni terkait bagaimana kriteria perbuatan melanggar hukum yang dilakukan penyelenggara Makanan Bergizi Gratis (MBG) menurut peraturan perundang-undangan dan pedoman MBG oleh Badan Gizi Nasional. Bab ini terbagi menjadi 2 sub bab. Pada sub-bab pertama membahas ketentuan hukum yang mengatur standar keamanan pangan, kelayakan makanan, serta kewajiban penyelenggara program MBG berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pedoman Badan Gizi Nasional. Sub-bab kedua membahas mengenai kriteria perbuatan melanggar hukum dalam penyediaan program MBG

dengan mengaitkan ketentuan hukum dan pedoman tersebut dengan unsur-unsur perbuatan melanggar hukum dalam hukum perdata.

Bab *Ketiga* memuat pembahasan yang berfokus pada jawaban terhadap rumusan masalah kedua, yakni terkait perlindungan hukum bagi korban keracunan Makanan Bergizi Gratis (MBG) berdasarkan KUHPer. Bab ini terbagi menjadi 2 sub bab. Pada sub-bab pertama membahas mengenai kerangka hukum perdata yang menjadi dasar perlindungan korban keracunan MBG. Sub-bab kedua membahas mengenai bentuk perlindungan bagi korban keracunan dan mekanisme ganti rugi berdasarkan ketentuan dalam KUHPer.

Bab *Keempat* memuat uraian terakhir/penutup dari penelitian yang disusun dalam bentuk kesimpulan atas pokok bahasan penelitian dan dilengkapi dengan saran atau solusi penyelesaian berdasarkan sudut pandang penulis.

1.6.7 Jadwal Penelitian

Penlitian dilaksanakan oleh penulis sejak periode bulan Maret hingga Mei 2026. Selama kurang lebih 3 (tiga) bulan, penulis setelah melalui serangkaian tahapan penelitian yang dimulai dari pengajuan judul dan penyusunan proposal. Penulis juga melakukan analisis data, mengikuti bimbingan penelitian, serta keseluruhan hasil peneltian.

1.7 Tinjauan Pustaka

1.7.1 Tinjauan Umum Tentang Program Makanan Bergizi Gratis (MBG)

1.7.1.1 Definisi Program MBG

Secara umum, Program MBG merupakan kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk mendistribusikan makanan secara gratis kepada kelompok sasaran. Sebagai salah satu program prioritas pemerintahan Prabowo Gibran, program MBG dirancang untuk menanggulangi permasalahan kekurangan gizi serta mendukung peningkatan kualitas sumber daya manusia di Indonesia.¹⁷ Hal ini muncul sebagai bentuk komitmen negara dalam memenuhi hak dasar masyarakat untuk memperoleh pangan yang bergizi, aman, layak konsumsi. Secara konsep, MBG tidak hanya dipahami sebagai pemberian makan bergizi gratis, melainkan sebagai intervensi sistemik untuk memperbaiki kualitas gizi masyarakat sejak dini.

Selain itu, program MBG juga dipahami sebagai program pembangunan sumber daya manusia yang menempatkan pemenuhan gizi sebagai pondasi utama kesehatan dan tumbuh kembang. Pemenuhan nutrisi yang seimbang diharapkan dapat meningkatkan kapasitas belajar, menurunkan angka stunting, serta memberikan dukungan bagi perkembangan fisik dan mental anak. Secara

¹⁷ Anifatul Kiftiyah *et al*, *Op.Cit.*, hlm. 102.

administratif, MBG merupakan program yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah pusat, pemerintah daerah, satuan pendidikan, tenaga pendidik, serta mitra penyedia makanan. Dalam proses pelaksanaannya, program ini diatur melalui pedoman resmi yang memuat standar gizi, standar keamanan pangan, mekanisme distribusi, serta tata kelola pengawasan.

1.7.1.2 Tujuan dan Pelaksanaan Program MBG

Program MBG diselenggarakan sebagai upaya untuk meningkatkan akses peserta didik, khususnya yang berasal dari keluarga kurang mampu, terhadap makanan bergizi guna mendukung pemenuhan kebutuhan gizi dan kualitas pendidikan, mengingat laporan *Food and Agriculture Organization* menunjukkan bahwa sekitar 45 juta anak di dunia masih mengalami malnutrisi yang berdampak pada perkembangan fisik serta kemampuan akademik mereka.¹⁸ Disamping tujuan utama program ini adalah kesehatan, MBG juga ditujukan untuk proses pendidikan. Melalui pemenuhan gizi yang cukup terbukti memiliki dampak positif terhadap konsentrasi, motivasi belajar, serta kemampuan kognitif peserta didik. Oleh karena itu, pemberian makanan bergizi di lingkungan sekolah

¹⁸ Ri'iy Qomarrullah *et al.*, "Dampak Jangka Panjang Program Makan Bergizi Gratis terhadap Kesehatan dan Keberlanjutan Pendidikan," *Indonesian Journal of Intellectual Publication*, vol. 5, no. 2, Maret 2025, hlm. 131.

diharapkan mampu meningkatkan prestasi akademik sekaligus mengurangi angka ketidakhadiran akibat sakit atau kurang energi.

1.7.1.3 Sistem Penyelenggaraan Program MBG

Sistem penyelenggaraan program MBG dijalankan melalui struktur tata kerja di bawah naungan BGN sebagai pemegang otoritas utama berdasarkan Pasal 54 PP Nomor 83 Tahun 2024 dengan berpedoman pada Peraturan BGN Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja BGN¹⁹. Dalam struktur tata kerja tersebut, lembaga ini dipimpin oleh Kepala dan Wakil kepala yang perumusan kebijakannya dipandu oleh Dewan Pengarah, serta didukung oleh inspektorat utama dan sekretariat utama selaku unsur pengawas dan administratif. Eksekusi program di lapangan digerakkan oleh 4 kedeputian yang bertanggungjawab atas sistem tata kelola, penyediaan dan penyaluran, promosi dan kerja sama, serta pemantauan dan pengawasan yang didukung oleh pusat data dan informasi. Seluruh koordinasi ini kemudian diturunkan secara operasional melalui kantor Pelayanan Pemenuhan Gizi hingga sampai ke SPPG. SPPG disini bertindak sebagai ujung tombak pelaksana teknis di garda terdepan yang memegang tanggung jawab langsung

¹⁹ Pedoman MBG halaman 22

dalam proses pengolahan masakan hingga pendistribusian makanan ke penerima.

Mekanisme penerapan dan pengawasan pedoman MBG melalui BGN dirancang dengan dimulai pada tahap penyusunan hingga penindakan jika terjadi pelanggaran berat. Proses ini diawali oleh Kedeputian bidang Sistem dan Tata Kelola yang merumuskan sekaligus menyosialisasi aturan teknis (SOP) kepada seluruh pihak internal maupun mitra eksternal lembaga. Setelah aturan tersebut dijalankan oleh SPPG, kedeputian bidang pemantauan dan pengawasan akan turun ke lapangan untuk melakukan monitoring. Hasil pengawasan ini kemudian dipetakan menjadi dua fokus utama yakni evaluasi kinerja operasional di lapangan seperti kepatuhan pada aturan, pencairan anggaran, dan edukasi gizi serta audit pengelolaan dana anggaran yang langsung ditangani oleh Inspektorat utama. Biasanya setiap kendala akan diselesaikan secara berjenjang oleh deputi terkait melalui mekanisme tindak lanjut rutin. Namun, apabila ditemukan pelanggaran yang bersifat khusus atau berkategori berat, jalur koordinasi akan langsung dialihkan secara langsung ke Kepala BGN agar bisa segera diterbitkan Surat Keputusan berupa langkah penyelesaian maupun tindakan sesuai ketentuan yang berlaku.

1.7.1.4 Tanggung Jawab Penyelenggara Program MBG

Penyelenggara Program MBG memiliki tanggung jawab utama untuk memastikan terselenggaranya layanan makanan yang aman, bergizi, dan sesuai standar yang ditetapkan dalam pedoman pemerintah. Tanggung jawab ini mencakup kewajiban untuk mengikuti standar gizi, standar makanan, serta prinsip keamanan pangan sebagaimana tercantum dalam Pedoman MBG yang disusun oleh Kementerian Kesehatan dan Badan Gizi Nasional. Pemanfaatan pangan lokal juga merupakan bagian dari kewajiban tersebut, karena dianggap mampu mempermudah pelaksanaan program serta menjamin ketersediaan bahan yang lebih mudah dijangkau.²⁰ Dengan demikian, penyelenggara harus memastikan seluruh proses mulai dari perencanaan menu, pemilihan bahan, pengolahan, penyimpanan, hingga pendistribusian makanan memenuhi prinsip gizi seimbang dan standar higienis dan sanitasi.

Tanggung jawab tersebut tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga memiliki konsekuensi hukum ketika terjadi kegagalan dalam pemenuhan standar yang menyebabkan kerugian, seperti kasus keracunan. Dalam konteks hukum nasional, literatur menjelaskan bahwa pertanggungjawaban negara atau penyelenggara program dapat muncul.

²⁰ Kementerian RI, *Standar Gizi dan Makanan Program Makan Bergizi Gratis*, Jakarta, Kementerian Kesehatan RI, 2024, hlm. 2.

Pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan administratif dapat dikenakan kepada instansi atau individu pemerintah yang tidak cermat dalam menjalankan tugas, sementara pertanggungjawaban perdata misalnya berdasarkan Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPer, di mana Pasal 1365 menegaskan bahwa pihak yang melakukan perbuatan melanggar hukum wajib mengganti kerugian yang ditimbulkan, Pasal 1366 menjelaskan bahwa kerugian akibat kelalaian juga menimbulkan kewajiban ganti rugi, dan Pasal 1367 memperluas tanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan oleh pihak lain yang berada di bawah pengawasan atau tanggungan penyelenggara.²¹ Selain itu jika terjadi kelalaian berat yang menyebabkan keracunan massal juga berpotensi memunculkan pertanggungjawaban pidana, terutama merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Kesehatan dan Undang-Undang Perlindungan Anak.²²

Penyelenggara MBG juga bertanggung jawab memastikan adanya mekanisme pengawasan yang efektif, mulai dari pengawasan internal oleh sekolah atau SPPG hingga pengawasan eksternal oleh instansi kesehatan daerah. Kewajiban pelaporan insiden, penerapan standar higienis dan sanitasi makanan, serta pelaksanaan tindakan korektif jika

²¹ Ontran S, R, dan Mei Rianita E, S, *Op.Cit.*, hlm. 5.

²² *Ibid.*

terjadi pelanggaran merupakan bagian integral dari akuntabilitas penyelenggara program. Dengan adanya standar yang jelas dan mekanisme pertanggungjawaban yang tegas, penyelenggara MBG diharapkan mampu meminimalkan risiko pelanggaran keamanan pangan sekaligus menjamin bahwa peserta didik menerima manfaat program secara optimal dan aman. Struktur tanggung jawab seperti ini juga memastikan bahwa negara menjalankan perannya secara efektif dalam memenuhi hak anak untuk memperoleh makanan yang layak dan aman.

1.7.2 Tinjauan Umum Tentang Keamanan dan Kelayakan Makanan

1.7.2.1 Definisi Keamanan Pangan

Pelaksanaan Program MBG tidak dapat dipisahkan dari penerapan standar keamanan pangan guna melindungi penerima program dari risiko kesehatan akibat pangan yang tidak memenuhi standar.²³ Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) UU No. 18 Tahun 2012 tentang pangan (yang selanjutnya ditulis UU 18/2012) mengatur bahwa keamanan pangan merupakan kondisi dan upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya pencemaran pangan, baik yang berasal dari faktor biologis, kimia, maupun benda lain yang berpotensi

²³ Kedeputian Sistem dan Tata Kelola dan Badan Gizi Nasional, *Pedoman Distribusi Makanan dan Edukasi Gizi pada Program Makan Bergizi Gratis Bagi Ibu Hamil, Ibu Menyusui, dan Anak Balita Non-Paud*, Jakarta, 2025, (selanjutnya disingkat Kedeputian Sistem dan Tata Kelola & BGN I) hlm. 30.

mengganggu, merugikan, atau membahayakan kesehatan manusia serta tetap memperhatikan kesesuaian dengan nilai agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga pangan tersebut aman untuk dikonsumsi. Selain itu dijelaskan juga mengenai pengertian keamanan pangan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2019 tentang keamanan pangan dalam Pasal 1 ayat (2) (yang selanjutnya ditulis PP 86/2019) menjelaskan bahwa keamanan pangan merupakan serangkaian upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya kontaminasi biologis maupun kimia yang berpotensi membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia.²⁴ Sebagai bentuk konkret dari upaya keamanan pangan tersebut, Pedoman Umum Tata Kelola BGN untuk Program MBG menetapkan prinsip-prinsip dasar keamanan pangan yang meliputi :²⁵

1. Menjaga kebersihan;
2. Memisahkan makanan mentah dari makanan matang;
3. Masak sesuai standar;
4. Menjaga suhu aman makanan;
5. Menggunakan bahan baku yang aman.

²⁴ Yestandha, P. E., & Samsul, I, “Meninjau kembali keamanan pangan (food safety) sebagai tanggung jawab pelaku usaha dalam hukum perlindungan konsumen di Indonesia”. *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 6, No. 4, hlm. 6891.

²⁵ Kedeputian Sistem dan Tata Kelola dan Badan Gizi Nasional, *Pedoman Umum Sistem dan Tata Kelola Badan Gizi Nasional Untuk Program Makanan Bergizi Gratis*, Jakarta, 2025, (selanjutnya disingkat Kedeputian Sistem dan Tata Kelola & BGN II) hlm. 119.

Keamanan pangan pada praktiknya mencakup pengawasan sejak tahap industri hingga distribusi pasar, termasuk aspek-aspek seperti asal-usul bahan, kebersihan, serta penggunaan bahan tambahan. Di sisi lain, pada tahap distribusi, keamanan pangan menekankan pentingnya memastikan produk tetap aman selama proses pengiriman, penyimpanan, hingga penyajiannya agar tidak menimbulkan dampak yang merugikan bagi masyarakat. Definisi tersebut menunjukkan bahwa keamanan pangan merupakan kondisi yang harus diwujudkan melalui berbagai upaya yang optimal guna menjamin bahwa pangan yang dikonsumsi aman bagi masyarakat.²⁶ Suatu pangan dapat dikategorikan aman apabila telah memenuhi standar keamanan pangan yang dapat ditetapkan sehingga mampu meminimalkan risiko bahaya. Dalam mewujudkan keamanan pangan, aspek sanitasi pangan juga memiliki peran penting, yaitu melalui berbagai tindakan pencegahan terhadap pertumbuhan dan perkembangan mikroorganisme *pathogen* dalam pangan, peralatan yang digunakan, maupun lingkaran pengolahan pangan yang berpotensi menimbulkan gangguan kesehatan.

²⁶ Risda Yulianti *et al*, *Keamanan dan Ketahanan Pangan*, Global Eksekutif Teknologi, Padang, 2020, hlm. 2.

1.7.2.2 Standar Higenis dan Sanitasi Pangan

Menurut Departemen Kesehatan RI, higenis merupakan serangkaian langkah kesehatan yang bertujuan menjaga serta mempertahankan kebersihan diri seperti kebiasaan mencuci tangan sebelum dan sesudah makan untuk mencegah kontaminasi.²⁷ Sedangkan menurut WHO, sanitasi ialah salah satu usaha untuk mengawasi faktor-faktor yang berasal dari lingkungan fisik yang akan berpengaruh kepada manusia, terutama hal-hal yang memberikan efek merusak perkembangan fisik, kesehatan dan kelangsungan hidup.²⁸ Jika pada pengertian tersebut higenis lebih menitikberatkan pada tindakan individu dalam menjaga kebersihan, maka sanitasi melengkapi upaya tersebut melalui pengelolaan kondisi lingkungan agar tetap aman dan sehat.

Standar higenis dan sanitasi pangan merupakan serangkaian persyaratan teknis yang wajib dipenuhi agar makanan yang diproduksi, diolah, disimpan, dan didistribusikan tetap aman dikonsumsi. PP Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (yang selanjutnya ditulis PP 86/2019), khususnya Pasal 3 ayat (1) mengatur bahwa

²⁷ Rahmadhani, D., & Sumarmi, S. (2017). Gambaran penerapan prinsip higiene sanitasi makanan di PT Aerofood Indonesia, Tangerang, Banten. *Amerta Nutr*, Vol 1, No. 4, hlm. 291- 299.

²⁸ Randika Clrara, Nefilinda, dan Momon Dt, “Analisis Sanitasi Lingkungan Masyarakat di Kelurahan tembilahan Kota Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau”, *Jurnal Ilmu Alam dan Lingkungan*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 56.

sanitasi pangan dilakukan untuk menjamin keamanan pangan, serta Pasal 4 ayat (1) mewajibkan bagi setiap pihak yang terlibat dalam produksi hingga distribusi pangan memenuhi persyaratan sanitasi. Permenkes Kepmenkes No.1204/Menkes/SK/X/2004 menyatakan persyaratan Higiene dan Sanitasi Makanan dapat dikategorikan :²⁹

- a. Angka kuman *E. Coli* pada makanan jadi harus 0/gr sampel makanan dan pada minuman angka kuman *E. Coli* harus 0/100 ml sampel minuman;
- b. Kebersihan peralatan ditentukan dengan angka total kuman sebanya-banyaknya 100/cm² permukaan dan tidak ada kuman *E. Coli*;
- c. Makanan yang mudah membusuk disimpan dalam suhu panas lebih dari 65,5°C atau dalam suhu dingin kurang dari 4 °C, untuk makanan yang disajikan lebih dari 6 jam disimpan dalam suhu -5 °C sampai -1 °C;
- d. Penyimpanan makanan kemasan tertutup disimpan dalam suhu 10 °C;
- e. Bahan mentah harus ditempatkan pada suhu dingin;
- f. Kelembaban penyimpan dalam ruangan : 80-90%.

BGN menyusun Pedoman produksi MBG untuk mengatur kelaikan fisik higienis dan sanitasi pada Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG). Pedoman ini mencakup

²⁹ Haryo,B.S, *Konsep HACCP, Keamanan, Higenie dan Sanitasi dalam Industri Pangan*, Guepedia, Bogor, 2020, hlm. 28.

penerapan Rencana Keamanan Pangan berbasis HACCP sebagai bagian dari upaya penjaminan keamanan pangan. Tujuan utama pedoman produksi MBG yaitu sebagai panduan operasional dalam memastikan bahwa seluruh tahapan mulai dari pengaturan rencana keamanan pangan, prosedur produksi, pengelolaan sisa pangan, pencatatan dan pelaporan, serta tanggung jawab manajemen yang dijabarkan sebagai berikut :³⁰

1. Rekomendasi Mengenai Rencana Keamanan Pangan Berbasis HACCP;
2. Rekomendasi Mengenai Prosedur Produksi;
3. Pencegahan sisa makanan;
4. Pencatatan dan Pelaporan;
5. Tanggung Jawab Manajemen.

1.7.3 Tinjauan Umum Tentang Perbuatan Melanggar Hukum

1.7.3.1 Definisi Perbuatan Melanggar Hukum

Dalam hukum perdata, Perbuatan Melanggar Hukum (*Onrechtmatige daad*) dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan hukum dan menimbulkan kerugian, sehingga pelakunya dapat dibebani kewajiban untuk memberikan ganti rugi atas kerugian yang timbul.³¹

³⁰ Kedeputan Sistem dan Tata Kelola & BGN II, *Op.Cit.*, hlm. 122-125.

³¹ SIP LawFirm, “Perbuatan Melawan Hukum dalam Hukum Perdata: Definisi, unsur, dan ganti Rugi”, SIP Lawfirm, Juni 2024, diakses 27 November 2025, <https://siplawfirm.id/perbuatan-melawan-hukum/?lang=id>

Ketentuan mengenai perbuatan melanggar hukum diatur dalam Pasal 1365 KUHPer yang memberikan dasar bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi kepada pelaku apabila suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum menimbulkan kerugian akibat adanya kesalahan dari pelaku tersebut. Kualifikasi bahwa sesuatu melanggar hukum berdasarkan Rosa Agustina menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) syarat :³²

1. Tidak memenuhi kewajiban hukum di pelaku;
2. Melanggar hak subjektif orang lain;
3. Pengabaian dengan kesusilaan;
4. Melanggar dengan kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian.

Pemahaman mengenai perbuatan melanggar hukum juga dipertegas oleh pandangan para ahli. Menurut Wirjono Projodikoro, perbuatan melanggar hukum tidak hanya terbatas pada tindakan yang secara langsung bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku, tetapi juga mencakup perbuatan yang melanggar norma atau aturan lain sehingga secara tidak langsung dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hukum.³³ Dengan istilah lain bahwa suatu perbuatan dapat dikatakan / dikategorikan sebagai

³² *Ibid.*

³³ Nur Laila, et al, "Perbuatan Melawan Hukum Dalam Perspektif Hukum Perdata dan Hukum Pidana Studi Kasus Putusan No. 28/Pdt.G/2024/PN Tmg & 113/Pid.Sus/2023/PN Tmg", *Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, No.1 Th. 2025, hlm. 2.

perbuatan melanggar hukum apabila menimbulkan terguncangnya keseimbangan dalam masyarakat. Istilah perbuatan melanggar hukum juga diistilahkan dalam Bahasa Inggris sebagai *tort* yang artinya melanggar kesusilaan dan perilaku yang dianggap tidak pantas dalam pergaulan hidup.³⁴ Pandangan tersebut menegaskan bahwa penilaian atas perbuatan melanggar hukum tidak semata didasarkan pada pelanggaran aturan tertulis, melainkan mencakup aspek yang berkembang dalam masyarakat, sehingga menunjukkan bahwa Pasal 1365 KUHPer mampu menyesuaikan dengan dinamika sosial yang terus berubah.

1.7.3.2 Unsur-unsur Perbuatan Melanggar Hukum

Sebelum tindakan dapat dinyatakan sebagai perbuatan melanggar hukum, perlu dipastikan terlebih dahulu bahwa tindakannya memenuhi unsur-unsur tertentu yang menjadi dasar lahirnya tanggung jawab perdata. Unsur-unsur perbuatan melanggar hukum pada dasarnya digunakan untuk menentukan suatu tindakan yang dilakukan dapat menimbulkan tanggung gugat perdata sesuai pasal 1365 KUHPer. Dengan kata lain, keberadaan unsur-unsur tersebut memberikan batasan yang jelas mengenai kapan suatu perbuatan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian, sehingga

³⁴ Lucky O. H., *Perbuatan Melawan Hukum, Wanprestasi, Ganti Rugi Materiil dan Immateriil dalam Kasus Kasus Perdata*, Jejak Pustaka, Yogyakarta, 2024 hlm. 4.

pihak yang dirugikan memiliki dasar hukum untuk mengajukan gugatan perdata. Penjelasan unsur-unsur perbuatan melanggar hukum yaitu :³⁵

1. Adanya perbuatan yang bersifat melanggar hukum

Perbuatan adalah sikap yang melanggar norma hukum, yang dapat bersifat aktif, yaitu subjek hukum tidak menjalankan kewajiban hukum yang semestinya dipenuhi.

2. Adanya kesalahan

Unsur kesalahan merupakan salah satu elemen esensial dalam perbuatan melanggar hukum karena menjadi dasar dalam menentukan adanya pertanggungjawaban hukum. Kesalahan tersebut hanya dapat dibebankan kepada seseorang yang memiliki kecakapan hukum, mengingat kecakapan hukum menunjukkan kemampuan seseorang untuk memahami serta menyadari konsekuensi yang dapat timbul dari perbuatan yang dilakukannya.

3. Kerugian bagi korban

Salah satu unsur dalam perbuatan melanggar hukum yaitu terdapat rugi yang diderita oleh pihak yang dirugikan sebagai akibat dari perbuatan tersebut.

³⁵ Muslim, *et al.*, “Analisis Unsur Perbuatan Melanggar Hukum Atas Penggunaan *Artificial Intelligence* Dalam Kasus Konten Deepfake”, *Legal System Jurnal*, Vol. 2, No. 1, Juni 2025, hlm 29-34.

Kerugian dapat menjadi dasar bagi korban untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada pihak yang bertanggung jawab. Ganti rugi disini dapat diajukan pada umumnya meliputi :³⁶

- a) Ganti rugi nominal, diberikan dalam kasus perbuatan melanggar hukum yang serius dan mengandung unsur kesengajaan, namun tidak menimbulkan kerugian nyata. Nilainya ditentukan atas dasar keadilan tanpa memperhitungkan jumlah kerugian secara pasti.
- b) Ganti rugi aktual, yaitu ganti rugi yang diberikan atas kerugian nyata yang benar-benar dialami oleh pihak yang dirugikan dan besarnya dapat diukur atau diperhitungkan secara finansial.
- c) Ganti rugi penghukuman, merupakan bentuk ganti rugi yang diberikan melebihi jumlah kerugian aktual oleh korban, umumnya dijatuhkan dalam perkara yang melibatkan kesengajaan, kelalaian berat atau tindakan

³⁶ Febriansyah, *et al.*, “Perbuatan melanggar hukum (PMH) Sebagai Perikatan Yang Lahir Karena Undang-Undang: Implikasi Terhadap Penentuan Ganti Rugi.” *Media Hukum Indonesia*, Vol. 2, No. 4, November 2024, hlm. 600.

yang sangat merugikan dengan tujuan memberikan konsekuensi kepada pelaku serta mencegah terulangnya perbuatan serupa di kemudian hari.³⁷

4. Adanya hubungan sebab akibat

Suatu perbuatan dapat dianggap sebagai perbuatan melanggar hukum menurut Pasal 1365 KUHPer apabila keterkaitan yang jelas antara tindakan yang dilakukan dengan kerugian yang dialami korban, sehingga menimbulkan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kerugian tersebut, baik dalam bentuk materiil maupun immateriil.

1.7.4 Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum

1.7.4.1 Definisi Perlindungan Hukum

Dalam KBBI, perlindungan dimaknai sebagai tindakan atau upaya untuk menjaga dan memberi rasa aman, sedangkan hukum merujuk pada seperangkat aturan atau kebiasaan yang dianggap mengikat serta ditetapkan secara resmi oleh pihak yang berwenang.³⁸ Philipus M. Hadjon menempatkan perlindungan hukum sebagai sarana untuk menjaga harkat dan martabat manusia sekaligus menjamin

³⁷ Atthaya, *et al.*, “Analisis Kasus Perbuatan melanggar hukum Dan Putusannya Dalam Hukum Perikatan,” *Cendekia: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, Vol. 1, No. 2, September 2024, hlm. 39.

³⁸ “Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) VI Daring,” Badan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia, <https://kbbi.kemendikdasmen.go.id>, diakses pada tanggal 18 Februari 2026, pukul 19.45 WIB.

pengakuan terhadap hak asasi yang melekat pada setiap subjek hukum sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.³⁹ Selaras dengan hal tersebut, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum. Sehingga, perlindungan hukum disini merupakan upaya melindungi seseorang dengan memberikan suatu Hak Asasi Manusia (HAM), serta jaminan kepastian hukum.⁴⁰

Indonesia menempatkan hukum sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Utrecht yang menyampaikan bahwa negara hukum adalah negara yang pemerintahannya terikat pada aturan-aturan hukum sehingga setiap tindakan penyelenggara negara harus dilaksanakan berdasarkan hukum.⁴¹ Perlindungan hukum memiliki peran penting dalam memberikan jaminan kepada masyarakat terhadap tindakan yang bersifat sewenang-wenang dan tidak sesuai dengan hukum. Melalui perlindungan hukum diharapkan tercipta ketertiban, kepastian hukum, serta ketentraman

³⁹ Qodariah Barkah dan Andriyani, *Perlindungan Hukum*, CV. Doki Course and Training, Palembang, 2024, hlm. 32.

⁴⁰ Febrian Hilmi. F, “Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Pengendali Data Pribadi di Masa Depan”, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 53, No. 2, Juli 2024, hlm. 136-137.

⁴¹ Sulaiman *et al*, *Perlindungan Hukum Indonesia*, Widina Media Utama, Bandung, 2025, hlm. 2.

dalam kehidupan masyarakat. Pemahaman mengenai konsep tersebut, perlu diketahui bahwa suatu bentuk perlindungan hanya dapat dikualifikasikan sebagai perlindungan hukum apabila memenuhi unsur :⁴²

- a. Pemerintah mengayomi warga negaranya
- b. Terdapat jaminan kepastian hukum
- c. Terhubung dengan hak-hak warga negara
- d. Mendapat sanksi hukuman bagi pihak pelanggar

Perlindungan hukum juga tercermin dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, melalui Pasal 1365 KUHPer yang mengatur mengenai perbuatan melanggar hukum. Ketentuan tersebut memberikan dasar bagi setiap warga negara untuk menuntut pemulihan ketika mengalami kerugian akibat tindakan yang melanggar hak atau kewajiban hukum. Dengan adanya mekanisme gugatan perdata ini, negara memastikan bahwa masyarakat memperoleh akses untuk mempertahankan dan memulihkan haknya secara sah.

Lebih lanjut, perlindungan hukum pada hukum perdata tidak hanya berkaitan dengan tindakan yang dilakukan dengan kesadaran penuh, namun juga meliputi tindakan yang timbul akibat kelalaian sebagaimana diatur dalam Pasal 1366 KUHPer. Ketentuan tersebut memberikan

⁴² Qodariah Barkah dan Andriyani, *Op.Cit.*, hlm. 33.

dasar bagi pihak yang dirugikan untuk memperoleh perlindungan hukum ketika kerugian terjadi karena kurangnya kehati-hatian atau pengabaian kewajiban hukum oleh pihak lain. Selain itu, Pasal 1367 KUHPer memperluas cakupan perlindungan hukum dengan mengatur kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan pihak lain yang berada dalam pengawasan atau tanggungan seseorang. Sehingga melalui ketentuan ini, hukum tetap memberikan perlindungan kepada pihak yang dirugikan meskipun kerugian tersebut tidak dilakukan secara langsung oleh pelaku utama.

1.7.4.2 Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif ialah perlindungan guna menghindari terjadinya konflik.⁴³ Dalam perlindungan hukum ini, subjek hukum diberikan kesempatan untuk menyampaikan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan atau tindakan pemerintah ditetapkan secara definitif guna mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.⁴⁴ Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak oleh karena itu, pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil suatu keputusan.

⁴³ Hilman S, Alamansyah M, dan Kris M, “Perlindungan dan Pertanggungjawaban Hukum terhadap Konsumen dalam Perjanjian Pengiriman Barang melalui Ekspedisi”, *Hukum*, Vol 6, No. 2, September 2025, hlm. 183.

⁴⁴ Qodariah Barkah dan Andriyani, *Op.Cit.*, hlm. 32.

Pelindungan hukum preventif berdasarkan topik penelitian yang penulis angkat berfungsi untuk mencegah timbulnya kerugian sebelum terjadi pelanggaran terhadap hak korban, termasuk hak atas keamanan pangan. Perlindungan hukum ini terwujud melalui kewajiban pemerintah dan pihak penyelenggara untuk memastikan standar keamanan dan kelayakan makanan dipenuhi sejak tahap perencanaan hingga distribusi sehingga potensi keracunan dapat diminimalisir. Oleh karena itu, efektivitas perlindungan hukum preventif merupakan salah satu indikator mengenai tindakan yang pihak penyelenggara lakukan telah sesuai dengan standar kehati-hatian yang diwajibkan berdasarkan pedoman yang telah ditentukan.

1.7.4.3 Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif adalah mencegah terjadinya sengketa yang bisa mengarah kepada tindakan pemerintah untuk memiliki sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan berdasarkan direksi.⁴⁵ Tujuan utama perlindungan represif adalah memastikan bahwa kerugian yang timbul dapat dipertanggungjawabkan secara hukum agar perbuatan serupa tidak terulang. Perlindungan ini dapat dilakukan melalui sanksi hukum, seperti pidana, perdata, atau administrasi untuk menindak pelanggaran yang telah

⁴⁵ Hilman S, Alamansyah M, dan Kris M, *Op.Cit*, hlm. 184.

terjadi / dilakukan. Contohnya dengan penahanan pelaku kriminal, denda bagi seseorang atau badan hukum yang melanggar aturan, dan ganti rugi bagi korban yang terkena dampak pelanggaran hukum. Perlindungan represif menunjukkan bahwa negara menyediakan jalur hukum bagi korban untuk memperoleh keadilan dengan memulihkan hak korban yang telah dilanggar baik itu dilanggar oleh perorangan atau bahkan badan hukum.

1.7.5 Tinjauan Umum Tentang Tanggung Gugat Perdata

1.7.5.1 Definisi Tanggung Gugat Perdata

Tanggung gugat ialah derajat seseorang maupun badan hukum yang dianggap wajib memberikan kompensasi atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan atau peristiwa hukum.⁴⁶ Tanggung gugat melekat ketika suatu perbuatan menimbulkan konsekuensi hukum berupa kewajiban membayar ganti rugi kepada pihak lain. Tujuan utama tanggung gugat adalah memulihkan kerugian yang diderita korban, bukan menghukum pelaku dengan prinsip dasar tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum yang bersifat restoratif, yaitu mengembalikan keadaan korban seperti sebelum terjadinya pelanggaran.⁴⁷ Tanggung gugat

⁴⁶ Dwi Santo, P. A. F, “Mempertanyakan konsepsi tanggung gugat. BINUS Business Law”, 13 Mei 2016, dalam <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/31/mempertanyakan-konsepsi-tanggung-gugat/>, diakses pada 28 November 2025.

⁴⁷ Susanto *et al.*, *Perbuatan Melawan Hukum*, CV. Edu Akademi, Yogyakarta, 2025, hlm. 4.

dapat terjadi karena beberapa hal yang dijelaskan dalam artikel Paulus Aluk:⁴⁸

1. Undang-undang, seseorang / pihak tertentu dinyatakan bertanggung gugat bukan karena kesalahan yang dilakukannya, tetapi ia bertanggung gugat karena ketentuan undang-undang, yang dinamakan tanggung gugat resiko
2. Kesalahan yang terjadi ditimbulkan perjanjian antara para pihak yang tidak menguntungkan salah satu pihak yang tercantum dalam pasal 1365 KUHPer. Tanggung gugat ini dikenal dengan tanggung gugat berdasarkan unsur kesalahan dan dalam perkembangannya juga karena pembuktian menjadi tanggung gugat atas dasar praduga bersalah.

1.7.5.2 Dasar Hukum Tanggung Gugat Perdata

Dalam hukum perdata, mekanisme tanggung gugat diatur dalam Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPer, yang memberikan dasar hukum bagi korban keracunan MBG untuk menuntut pemulihan kerugian secara perdata.

1. Tanggung gugat berdasarkan perbuatan melanggar hukum (Pasal 1365 KUHPer)

Perbuatan melanggar hukum menimbulkan kewajiban ganti rugi ketika seseorang melakukan

⁴⁸ Dwi Santo, P. A. F, *Op.Cit.*

tindakan yang merugikan pihak lain. Contohnya, jika penyelenggara MBG sengaja atau lalai menyalahi standar pengolahan makanan sehingga peserta keracunan, penyelenggara wajib mengganti kerugian yang timbul.

2. Tanggung gugat akibat kelalaian (Pasal 1366 KUHPer)

Pasal 1366 menegaskan bahwa kerugian yang terjadi akibat kelalaian atau kurangnya kehati-hatian juga menimbulkan kewajiban ganti rugi. Misalnya, jika penyelenggara MBG gagal menjaga kebersihan, menyimpan bahan makanan secara tidak aman, atau mengabaikan prosedur standar gizi dan sanitasi sehingga peserta keracunan, penyelenggara tetap bertanggung jawab meskipun tidak ada niat jahat.

3. Tanggung gugat atas perbuatan pihak lain (Pasal 1367 KUHPer)

Pasal 1367 memperluas tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh orang lain di bawah pengawasan atau tanggungan penyelenggara. Misalnya, jika supplier bahan makanan lalai sehingga menimbulkan kerugian, penyelenggara MBG tetap bertanggung jawab atas kerusakan atau keracunan yang dialami peserta karena mereka berada dalam tanggung jawab hukum penyelenggara.